Deutscher Bundestag **Drucksache 18/9067**

18. Wahlperiode 06.07.2016

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 18/8514 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes

A. Problem

Mit dem Gesetz zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (Direktzahlungen-Durchführungsgesetz) wurden im Jahr 2014 u. a. Regelungen zum Erhalt von Dauergrünland im Rahmen des Greening der Direktzahlungen der Europäischen Union (EU) für Landwirte getroffen. Bei Erlass des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes ist der deutsche Gesetzgeber davon ausgegangen, dass die Betriebsinhaber ohne Konsequenzen für die Gewährung der Direktzahlungen landwirtschaftliche Flächen – speziell Dauergrünland – in nichtlandwirtschaftliche Flächen umwandeln können. Die im Direktzahlungen-Durchführungsgesetz getroffenen Vorschriften zur Umwandlung von Dauergrünland sollten sich nur auf die Umwandlung in andere landwirtschaftliche Nutzungen wie Ackerkulturen oder Dauerkulturen beziehen.

Die Europäische Kommission hat im Sommer 2015 einen Leitfaden zur Durchführung der Vorschriften über Dauergrünland vorgelegt, der bei der nationalen Durchführung der EU-Vorschriften über die Direktzahlungen insbesondere auch zur Vermeidung eines etwaigen Risikos von Anlastungen zu beachten ist. Nach der darin getroffenen Auslegung liegt eine „Umwandlung von Dauergrünland“ sowohl bei einer Umwandlung in eine andere landwirtschaftliche Fläche als auch bei einer Umwandlung in eine nichtlandwirtschaftliche, grundsätzlich nicht beihilfefähige Fläche vor.

Diese weite Auslegung des Begriffs „Umwandlung“ durch die Europäische Kommission bedeutet nach Aussage der Bundesregierung eine weitreichende Einschränkung der Flächennutzungsmöglichkeit für als umweltsensibles Dauergrünland bestimmte Flächen, da für diese Flächen jegliche Umwandlung untersagt ist. Da Deutschland ein Genehmigungsverfahren für die Umwandlung von Dauergrünland, das nicht als umweltsensibles Dauergrünland bestimmt worden ist, eingeführt hat, unterliegt – aufgrund der in dem Leitfaden von der Europäischen Kommission getroffenen Auslegung – auch die Umwandlung von Dauergrünland

in eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung einem Genehmigungsvorbehalt. Vor diesem Hintergrund werden von der Bundesregierung Anpassungen des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes für erforderlich gehalten.

B. Lösung

Änderung des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes.

Änderung der Vorschriften über die Ausweisung von Gebieten mit umweltsensiblem Dauergrünland und über die Genehmigung zur Umwandlung von Dauergrünland.

Einstimmige Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung.

C. Alternativen

Ohne eine Gesetzesänderung wäre nach Aussage der Bundesregierung eine Umwandlung von umweltsensiblem Dauergrünland in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche gänzlich unzulässig. Eine Genehmigung einer solchen Umwandlung bei anderem Dauergrünland würde in der Regel eine Neuanlage von Dauergrünland erfordern.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für die Haushalte von Bund und Ländern ergeben sich keine Ausgaben.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Aufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es wird eine Verringerung des jährlichen Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft durch das vorliegende Änderungsgesetz um etwa 399 920 Euro eingeschätzt; neu entstehender jährlicher Erfüllungsaufwand durch Informationspflichten für die Wirtschaft in Höhe von etwa 20 080 Euro ist dabei berücksichtigt. Auf den durch die Gesetzesänderung entstehenden wie auch auf den wegfallenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ist die „One in, one out“-Regel nicht anzuwenden, da es sich bei der zugrunde liegenden Gesetzesänderung um eine 1:1- Umsetzung von EU-Vorgaben handelt.

Im Zusammenhang mit den Vorschriften zur Heilung von Altfällen wird sich für das erste Jahr der Anwendung der Regelung im Rahmen der Umstellung eine weitere erhebliche einmalige Aufwandseinsparung ergeben, die sich aber nicht sinnvoll schätzen lässt; einmalig entstehender Aufwand für die Wirtschaft durch Informationspflichten für das erste Jahr der Anwendung der Regelung in Höhe von etwa 2 165 Euro ist dabei berücksichtigt.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

1. Bund

Auf Bundesebene entsteht kein Erfüllungsaufwand für die Verwaltung.

2. Länder

Es wird geschätzt, dass der jährliche Erfüllungsaufwand für die Verwaltung um etwa 836 Euro ansteigen wird. Darüber hinaus ergibt sich für die Verwaltung einmaliger Umstellungsaufwand für das erste Jahr der Anwendung in Höhe von schätzungsweise etwa 7 620 Euro, dem aufgrund der Gesetzesänderung einmalig wegfallender Aufwand in Höhe von etwa 9 666 Euro gegenübersteht.

F. Weitere Kosten

Die Regelungen haben keinen direkten Bezug zur Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind daher nicht zu erwarten. Die vorgesehenen Regelungen sind nicht mit weitergehenden Belastungen für die Wirtschaft oder die sozialen Sicherungssysteme verbunden.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/8514 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

1. Der Nummer 1 wird folgende Nummer 1 vorangestellt:

   ‚1. Nach § 9 Absatz 3 Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

   „Wenn für eine Region der nach § 12 Absatz 1 bekanntgegebene Wert der Zahlungsansprüche für das Jahr 2015 entsprechend Artikel 23 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 zur Einhaltung der regionalen Obergrenze linear angepasst wird, ist der Berechnung des Regionswerts 2016 ein Wert für die betroffene Region zu Grunde zu legen, der dem Wert des für diese Region nach § 12 Absatz 1 bekanntgegebenen Werts der Zahlungsansprüche für das Jahr 2016 entspricht, der im gleichen Verhältnis wie der Wert der Zahlungsansprüche für das Jahr 2015 linear angepasst ist.“ ‘

2. Die bisherigen Nummern 1 und 2 werden die Nummern 2 und 3.

Berlin, den 6. Juli 2016

Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft

Alois Gerig
Vorsitzender

Hermann Färber
Berichterstatter

Dr. Wilhelm Priesmeier
Berichterstatter

Dr. Kirsten Tackmann
Berichterstatterin

Friedrich Ostendorff
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Hermann Färber, Dr. Wilhelm Priesmeier, Dr. Kirsten Tackmann und Friedrich Ostendorff

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 173. Sitzung am 2. Juni 2016 den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf **Drucksache 18/8514** erstmals beraten und an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft zur federführenden Beratung sowie zur Mitberatung an Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dem Gesetz zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (Direktzahlungen-Durchführungsgesetz) wurden im Jahr 2014 u. a. Regelungen zum Erhalt von Dauergrünland im Rahmen des Greening der Direktzahlungen der Europäischen Union (EU) für Landwirte getroffen. Bei Erlass des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes ist der deutsche Gesetzgeber davon ausgegangen, dass die Betriebsinhaber ohne Konsequenzen für die Gewährung der Direktzahlungen landwirtschaftliche Flächen – speziell Dauergrünland – in nichtlandwirtschaftliche Flächen umwandeln können. Die im Direktzahlungen-Durchführungsgesetz getroffenen Vorschriften zur Umwandlung von Dauergrünland sollten sich nur auf die Umwandlung in andere landwirtschaftliche Nutzungen wie Ackerkulturen oder Dauerkulturen beziehen.

Die Europäische Kommission hat im Sommer 2015 einen Leitfaden zur Durchführung der Vorschriften über Dauergrünland vorgelegt, der bei der nationalen Durchführung der EU-Vorschriften über die Direktzahlungen insbesondere auch zur Vermeidung eines etwaigen Risikos von Anlastungen zu beachten ist. Nach der darin getroffenen Auslegung liegt eine „Umwandlung von Dauergrünland“ sowohl bei einer Umwandlung in eine andere landwirtschaftliche Fläche als auch bei einer Umwandlung in eine nichtlandwirtschaftliche, grundsätzlich nicht beihilfefähige Fläche vor.

Diese weite Auslegung des Begriffs „Umwandlung“ durch die Europäische Kommission bedeutet nach Aussage der Bundesregierung eine weitreichende Einschränkung der Flächennutzungsmöglichkeit für als umweltsensibles Dauergrünland bestimmte Flächen, da für diese Flächen jegliche Umwandlung untersagt ist. Da Deutschland ein Genehmigungsverfahren für die Umwandlung von Dauergrünland, das nicht als umweltsensibles Dauergrünland bestimmt worden ist, eingeführt hat, unterliegt – aufgrund der in dem Leitfaden von der Europäischen Kommission getroffenen Auslegung – auch die Umwandlung von Dauergrünland in eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung einem Genehmigungsvorbehalt. Vor diesem Hintergrund werden von der Bundesregierung Anpassungen des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes für erforderlich gehalten.

Da die Mitgliedstaaten laut dem Leitfaden der EU-Kommission die Befugnis in eng begrenzten Ausnahmefällen haben, in Einzelfällen die Ausweisung von Flächen als umweltsensibles Gebiet zum Zweck einer Umwandlung in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche aufzuheben, soll diese Befugnis in eng begrenzten Ausnahmefällen zur Wahrung von betrieblichen oder anderen erheblichen Belangen genutzt werden. Insbesondere die für eine Umwandlung von Dauergrünland zu beachtenden umwelt- und naturschutzrechtlichen Bestimmungen sollen dabei maßgeblich bleiben.

Laut Bundesregierung soll mit Hilfe des Gesetzentwurfs im Ergebnis materiell der Zustand hergestellt werden, der vom Gesetzgeber seinerzeit bei der Verabschiedung des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes ursprünglich beabsichtigt war. Die Aufhebung dieser Bestimmung soll die Einhaltung fachrechtlicher Anforderungen an die geplante Maßnahme voraussetzen.

Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfes

Mit dem Gesetzentwurf auf Drucksache 18/8514 soll das in Deutschland im Rahmen des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes bestehende Recht hinsichtlich der Umwandlung von Dauergrünland in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche geändert werden. Von der Befugnis für die EU-Mitgliedstaaten, in Einzelfällen die Bestimmung von Dauergrünland als umweltsensibel zum Zweck einer Umwandlung in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche aufzuheben, soll Gebrauch gemacht werden.

Des Weiteren soll die Genehmigung zur Umwandlung von anderem als umweltsensiblem Dauergrünland in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche ohne Verpflichtung zur Neuanlage von Grünland erteilt werden. Dies soll insbesondere vor dem Hintergrund erfolgen, dass für solche Flächen (mit Ausnahme bestimmter umweltverträglicher Aufforstungen) keine Direktzahlungen mehr gewährt werden und zudem bislang in Deutschland davon ausgegangen wurde, dass solche Umwandlungen sogar genehmigungsfrei möglich wären. Unbeschadet dessen gelten die naturschutzrechtlichen Vorschriften zur eventuellen Anlage von Ausgleichs- und Ersatzflächen.

Vor dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung unter Beachtung der sonstigen Vorschriften vorgenommene Umwandlungen in eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung sollen als nachträglich genehmigt gelten (Heilungsregelung). Die Vorschrift zur Heilung bereits erfolgter Umwandlungen ist laut der Bundesregierung erforderlich, weil die weite Auslegung des Begriffs „Umwandlung“ für die Betroffenen nicht absehbar war.

Der Bundesrat hat in seiner 945. Sitzung am 13. Mai 2016 beschlossen, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit** hat in seiner 88. Sitzung am 6. Juli 2016 einstimmig empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/8514 in der Fassung des Änderungsantrages der Fraktionen der CDU/CDU und SPD (Ausschussdrucksache 18(10)431) anzunehmen.

IV. Gutachtliche Stellungnahme des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich in seiner 47. Sitzung am 11. Mai 2016 im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes“ befasst und festgestellt, dass eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes gegeben ist.

Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich der „Managementregel 8 (Eine nachhaltige Landwirtschaft muss nicht nur produktiv und wettbewerbsfähig, sondern gleichzeitig umweltverträglich sein sowie die Anforderungen an eine artgemäße Nutztierhaltung und den vorsorgenden, insbesondere gesundheitlichen Verbraucherschutz beachten.)“.

Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung ist laut dem Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung erfolgt. Die Nachhaltigkeitsprüfung berücksichtigt für ihn allerdings nicht die Folgen der in der Gesetzesnovelle festgeschriebenen Maßnahmen, insbesondere die Umwandlung von Dauergrünlandflächen in nichtlandwirtschaftliche Flächen ohne Ausgleichsmaßnahme bzw. Neuanlage von Dauergrünland.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung weist in seiner gutachtlichen Stellungnahme – Ausschussdrucksache 18(10)429 – darauf hin, dass folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit in der Begründung des Gesetzentwurfs getroffen wurden:

„Die Gesetzesänderung ist auf Vereinbarkeit mit der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie geprüft worden. Die Managementregel, wonach eine nachhaltige Landwirtschaft nicht nur produktiv und wettbewerbsfähig, sondern gleichzeitig umweltverträglich sein muss, wird berücksichtigt.

Die Änderungen dienen dazu, betriebliche Interessen und den Schutz des Dauergrünlands so miteinander zu verbinden, dass dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden mit einem etwaigen Bedarf von landwirtschaftlichen Betrieben, eine bisherige Dauergrünlandfläche nicht mehr aktiv zu bewirtschaften oder anderweitig nichtlandwirtschaftlich zu nutzen, vereinbar ist.“

Eine Prüfbitte ist nicht erforderlich.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

1. Abschließende Beratung

Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/8514 in seiner 61. Sitzung am 6. Juli 2016 abschließend beraten.

Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD brachten zum Gesetzentwurf der Bundesregierung einen Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 18(10)431 ein.

2. Abstimmungsergebnisse

Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft beschloss einstimmig, den Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(10)431 anzunehmen.

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** beschloss einstimmig, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/8514 in geänderter Fassung anzunehmen.

B. Besonderer Teil

Im Folgenden werden lediglich die vom Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft empfohlenen Änderungen gegenüber der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfes erläutert.

Zu Nummer 1

Im Jahr 2015 waren für das neue Direktzahlungssystem die regionalen Obergrenzen für die Basisprämie für 2015 sowie verschiedene Prämienwerte zu bestimmen. Gemäß den Vorgaben des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes hatten die Bundesländer dazu dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) bestimmte Daten zu melden, aus denen das BMEL dann die entsprechenden Obergrenzen und Prämienwerte für jede Region ermittelt und im Bundesanzeiger bekannt gemacht hat. Dies ist im Jahr 2015 erfolgt. Aufgrund einer unvollständigen Meldung wurden für die Region Mecklenburg-Vorpommern ein zu hoher Wert der Zahlungsansprüche für die Basisprämie für das Jahr 2015 und zu hohe kalkulatorische Werte der Zahlungsansprüche für die Jahre 2016 bis 2019 ermittelt. In der Folge wurde in der Region Mecklenburg-Vorpommern die festgesetzte regionale Obergrenze für die Basisprämie für das Jahr 2015 überschritten.

Die regionale Obergrenze ist jedoch nach den Vorgaben des EU-Rechts einzuhalten und gemäß Artikel 23 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 ist dazu gegebenenfalls der Wert der Zahlungsansprüche linear anzupassen. Der Wert der Zahlungsansprüche für das Jahr 2015 für die Region Mecklenburg-Vorpommern kann aufgrund einer bestehenden gesetzlichen Ermächtigung (§ 8 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Satz 2 Nummer 2 des Marktorganisationsgesetzes (MOG)) durch Aufnahme einer Kürzungsregelung in die Direktzahlungen-Durchführungsverordnung angepasst werden, damit die regionale Obergrenze eingehalten ist. Eine solche Verordnungsregelung bereitet das BMEL vor.

Der ebenfalls bereits vom BMEL gemäß Direktzahlungen-Durchführungsgesetz bekannt gemachte kalkulatorische Zahlungsanspruchswert für das Jahr 2016 ist für die Region Mecklenburg-Vorpommern aus den genannten Gründen ebenfalls überhöht. Die bekannt gegebenen kalkulatorische Werte der Zahlungsansprüche für das Jahr 2016 werden gemäß § 9 Absatz 3 des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes aber für das Jahr 2016 als Grundlage zur Ermittlung des Anteils der einzelnen Regionen an der nationalen Obergrenze (regionale Obergrenzen) für die Basisprämie verwendet. Ohne Korrektur würde für die Region Mecklenburg-Vorpommern für 2016 ein überhöhter Anteil zulasten aller anderen Regionen vorgesehen. Dies würde überhöhte Werte der Zahlungsansprüche für diese Region für das Jahr 2016 zur Folge haben.

In das Direktzahlungen-Durchführungsgesetz soll daher eine Regelung aufgenommen werden, dass im Falle der Anwendung von Artikel 23 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 für das Jahr 2015 für eine Region der nach § 12 Absatz 1 bekannt gegebene kalkulatorische Wert der Zahlungsansprüche für das Jahr 2016 zum Zweck der Ermittlung der regionalen Obergrenzen für das Jahr 2016 für diese Region im gleichen Verhältnis linear angepasst wird.

Für spätere Jahre kommen andere Vorschriften zur Berechnung des Werts der Zahlungsansprüche für die Basisprämie zur Anwendung, weshalb sich die zugrunde liegende Problematik dann nicht mehr auswirken wird.

Berlin, den 6. Juli 2016

Hermann Färber
Berichterstatter

Dr. Wilhelm Priesmeier
Berichterstatter

Dr. Kirsten Tackmann
Berichterstatterin

Friedrich Ostendorff
Berichterstatter

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333